

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации»

На правах рукописи

Павлов Павел Николаевич

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ
АКТИВНОСТИ В РОССИИ**

Специальность 08.00.01 – «Экономическая теория»

АННОТАЦИЯ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата экономических наук

Научный руководитель:
кандидат экономических наук
Каукин А.С.

Москва – 2021

Актуальность диссертационного исследования. Ежегодно федеральными органами государственной власти Российской Федерации разрабатываются и принимаются тысячи новых нормативно-правовых актов, в число которых входят: указы Президента России, постановления и распоряжения Правительства России, федеральные законы, приказы федеральных органов исполнительной власти. Вопрос об экономических последствиях подобной динамики нормотворческих процессов является открытым, дискуссионным. С одной стороны, институциональное пространство становится более строгим, достигается необходимая формализация регуляторной системы. С другой стороны, ознакомление с нормативными документами, исполнение установленных в них экономических правил, а также взаимодействие с контрольно-надзорными органами являются источниками издержек для адресатов регулирования. По данным международных исследований неограниченная нормотворческая активность может приводить к снижению темпов экономического роста на величину около 2 п.п. в год¹.

В начале 2019 года Правительство России приступило к реализации административной реформы, направленной на снижение регуляторной нагрузки на экономику путем упорядочения и систематизации российской нормативной базы и отмены избыточных и устаревших требований, за которой закрепилось официальное наименование «регуляторная гильотина»². Первый этап регуляторной гильотины проведен в 2020 году³. Различными теориями государственного регулирования экономики, включая теории *общественного интереса*, теории *частного интереса*, *синтетические* теории, предполагается существование объективных закономерностей регуляторной динамики. При управлении развитием нормативной базы государства, включая решение задач «регуляторной гильотины», целесообразно учитывать закономерности регуляторной активности субъектов нормотворческой инициативы, принимать во

¹ См., например, работы Dawson J., Seater J. Federal regulation and aggregate economic growth // Journal of Economic Growth. 2013. Vol. 18. No. 2. Pp. 137-177.

² См. «План мероприятий по реализации механизма “регуляторной гильотины”» (утв. Правительством Российской Федерации 29 мая 2019 г. N 4714п-ПЗ6).

³ См. раздел реформы контрольной и надзорной деятельности на портале Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации: <https://knd.ac.gov.ru/>

внимание дифференциацию регуляторной динамики на уровне отраслей экономики, учитывать объективное влияние экономических и иных факторов.

Системное изучение закономерностей нормотворческой динамики в России с выявлением экономических факторов нормотворческой активности на уровне отраслей народного хозяйства до настоящего момента не проводилось, что и определяет актуальность данного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Аспекты мотивации государственного регулирования экономики исследуются в работах: А. Пигу, Дж. Акерлофа, М. Спенса, Дж. Стиглера, Дж. Стиглера и К. Фридланд, Р. Познера, Р. Бротигама, Дж. Бьюкенена, Р. Масгрейва, Г. Калабреззи, Ф. Мак-Чисни, Г. Таллока, М. Бернштейна, Ж.-Ж. Лаффона и Ж. Тироля, Э. Доунса, С. Пельцмана, Дж. Гроссмана и Э. Хелпмана, Й. Ден Хертога, В. Мау и других, А. Радыгина и Р. Энтова, В. Тамбовцева.

Подходы к измерению уровня нормотворческой активности институтов государственной власти на основе методологии статистического и статистико-лингвистического анализа совокупности нормативно-правовых документов, охарактеризованы в работах: К. Маллигана и А. Шлейфера, О. Аль-Абадли и П. Маклафлина, П. Маклафлина и О. Шероуза, С. Кирдиной и А. Рубинштейна, а также С. Кирдиной, И. Кирилук, И. Толмачевой и А. Рубинштейна.

Апробация методологии статистического и статистико-лингвистического анализа нормативно-правовых документов посредством выявления устойчивых эмпирических взаимосвязей между показателями социально-экономического развития с одной стороны и показателями нормотворческой активности с другой стороны, проведена в работах: К. Маллигана и А. Шлейфера, а также Дж. Доусона и Дж. Ситера, С. Гордона и других, Дж. Бэйли и Д. Томас, Г. Гутьереса и Т. Филиппона, Дж. Эллига и П. Маклафлина, Д. Чэмберса и других.

Объект и предмет исследования. Объектом настоящего диссертационного исследования является совокупность нормативно-правовых актов федеральных органов государственной власти Российской Федерации. Предметом исследования являются экономические факторы нормотворческой активности в России.

Содержание исследования соответствует формуле паспорта научной специальности 08.00.01 – «Экономическая теория» ВАК РФ: «выявление устойчивых, повторяющихся связей в социально-экономических явлениях и процессах».

Область исследования соответствует паспорту научной специальности 08.00.01 – «Экономическая теория» ВАК РФ: п.1.1 «Политическая экономия: экономические интересы; закономерности эволюции социально-экономических систем; взаимодействие производительных сил, экономических форм, методов хозяйствования и институциональных структур; теория государственного сектора в экономике».

Цель и задачи исследования. Целью настоящего исследования является выявление экономических факторов нормотворческой активности в России.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие задачи:

- охарактеризовать теоретические основания исследования экономических аспектов нормотворческой активности органов государственной власти;
- предложить отраслевую вариацию теоретической модели нормотворческой активности;
- на основе изучения международного опыта выработать алгоритм измерения и оценки нормотворческой активности, адаптированный для целей анализа российской нормативной базы;
- определить закономерности нормотворческой активности в России на общеэкономическом и отраслевом уровнях;
- на основе предложенной в работе вариации теоретической модели с использованием методов экономико-математического моделирования выявить экономические факторы нормотворческой активности на уровне отраслей народного хозяйства России.

Методология и методы исследования. Методологическую базу исследования составляют общенаучные методы познания, методы статистико-лингвистического анализа нормативно-правовых документов, методы экономико-математического моделирования.

Общенаучные методы познания использовались в целях систематизации теоретических и эмпирических подходов к исследованию регуляторной активности органов государственной власти, выявления закономерностей нормотворческой активности в России. Методы статистико-лингвистического анализа использовались при построении базы данных исследования. Методы экономико-математического моделирования использовались при построении авторской вариации теоретической модели нормотворческой активности и оценке ее эмпирических спецификаций для выявления экономических факторов нормотворческой активности на уровне отраслей народного хозяйства.

Информационную базу исследования составляют нормативно-правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, (указы Президента Российской Федерации, федеральные законы, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, приказы федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации), официальные статистические данные Федеральной службы государственной статистики, аналитические материалы ОЭСР, Всемирного банка, Центра стратегических разработок, научные публикации по теме исследования.

Научная новизна. В настоящем диссертационном исследовании автором получены следующие результаты, составляющие научную новизну:

I. С использованием предложенной отраслевой вариации теоретической модели нормотворческой активности органов государственной власти выявлены отвечающие положениям теорий *общественных и частных интересов* экономические факторы, которые позволяют объяснять динамику *детализации и регуляторной жесткости* нормативной базы на уровне отраслей народного хозяйства, включая такие факторы, как: масштаб отрасли (объем валовой добавленной стоимости, произведенный в отрасли), удельный выпуск фирмы в отрасли (объем валовой добавленной стоимости в расчете на одну фирму отрасли), уровень государственного присутствия в отрасли, фактор принадлежности отрасли к общественному или частному сектору экономики (см. раздел 1.2)⁴.

⁴ На основе эмпирической проверки предложенной отраслевой вариации теоретической модели (см. раздел 3.3) впервые в российской практике показано, что нормотворческая активность органов государственной власти будет выше в отношении отраслей общественного сектора, а также более крупных отраслей экономики (развитие

II. На основе изучения международного опыта выработан алгоритм измерения и оценки нормотворческой активности, основанный на методах статистико-лингвистического анализа крупных корпусов нормативных документов, адаптированный для целей анализа российской нормативной базы. Составлен словарь отраслевых лексем (ключевых слов и словосочетаний), который может использоваться для классификации российских официальных документов в разрезе видов экономической деятельности (см. раздел 2.2). Впервые в российской практике построены лингвистические метрики, характеризующие уровень регуляторной жесткости нормативно-правовой базы в отраслях народного хозяйства (см. раздел 2.4). На основе предложенных методологических подходов сформирована оригинальная база данных нормотворческой активности в России в период 1991-2020 гг. (см. разделы 2.4.1-2.4.2, 3.1).

III. На основе построенной базы данных выявлен ряд закономерностей нормотворческой активности в России:

- обнаружена тесная положительная взаимосвязь между показателями *детализации* и *регуляторной жесткости* нормативной базы (см. раздел 2.2);
- обнаружена закономерность ускоренной детализации нормативно-правовой базы в «транзакционных» секторах (торговля, финансовое посредничество), которые формируют базовые элементы инфраструктуры рыночного механизма экономики (см. раздел 2.4.1);
- верифицирован эффект колеи (*path dependence*) в нормотворчестве, предполагающий наследование отраслевых регуляторных приоритетов более ранних периодов; верификация проводилась на основе общей совокупности федеральных нормативных актов (в отличие от предыдущих работ, где эффект колеи исследовался на основе только федеральных законов, см. раздел 2.4.3).

нормативной базы и предотвращение экономических споров в более крупных отраслях ведет к сравнительно большей экономии транзакционных издержек), что соотносится с положениями теорий *общественных интересов*. В свою очередь нормотворческая активность в отношении отраслей частного сектора, а также отраслей с более высокими показателями удельного выпуска будет ниже, что соотносится с положениями теорий *частных интересов*. Влияние государственного присутствия в отрасли на нормотворческую активность нелинейно. При высоком уровне государственного присутствия нормотворческая активность в отношении отрасли может снижаться в силу вытеснения нормативно-правового механизма управления иными механизмами, включая прямой государственный контроль производственных активов, основанный в том числе на использовании внутренних нормативных актов компаний.

Теоретическая и практическая значимость диссертации. Проведенная в исследовании апробация методологии статистико-лингвистического анализа нормативно-правовых актов высших органов государственной власти Российской Федерации позволила получить важные теоретические и практические результаты.

Теоретическая значимость настоящего исследования определяется выявлением объективных закономерностей и тенденций нормотворческой активности в России, построением периодизации этапов развития нормативной базы в России, разработкой авторской вариации теоретической модели нормотворческой активности и выявлением на ее основе экономических факторов нормотворческой активности на уровне отраслей российской экономики.

Практическая значимость исследования определяется разработкой базы данных нормотворческой активности в России, которая в соответствии с международным опытом может использоваться в качестве информационной базы для исследования влияния институциональных факторов (детализация и уровень регуляторной жесткости совокупности нормативно-правовых документов) на различные параметры социально-экономической динамики. Построенная база данных может применяться в целях обеспечения информационно-аналитической поддержки комплекса мер «регуляторной гильотины». Построенные в работе эмпирические оценки авторской вариации теоретической модели нормотворческой активности могут использоваться для прогнозирования регуляторной динамики на уровне отраслей российской экономики в рамках различных сценариев приватизации государственной собственности, а также иных сценариев структурных изменений в российской экономике.

Структура диссертации соответствует цели и задачам исследования, состоит из введения, трех глав, заключения, списка сокращений и условных обозначений, списка использованных источников и литературы.

В первой главе диссертационного исследования «Теоретический анализ экономических аспектов нормотворческой активности» проводится обобщение теоретических подходов к исследованию экономических аспектов нормотворческой активности органов государственной власти: приводится систематизация целей нормотворческой активности государственных институтов,

раскрываются экономические аспекты разработки и использования нормативных актов и формы взаимосвязей нормотворческой активности и экономической динамики; в разделе 1.2 первой главы обобщаются теоретические и эмпирические подходы к моделированию нормотворческой активности, на основе которых формулируется авторская вариация теоретической модели нормотворческой активности органов государственной власти на уровне отраслей народного хозяйства.

Во второй главе диссертационного исследования «Разработка методологических подходов к измерению и оценке уровня нормотворческой активности в России» охарактеризованы показатели нормотворческой активности и их место в системе индикаторов государственного вмешательства в экономику, представлен алгоритм измерения и оценки нормотворческой активности в России, основанный на классификации нормативных актов в разрезе видов экономической деятельности с использованием методов статистико-лингвистического анализа, составлен словарь ключевых слов и словосочетаний для целей отраслевой классификации нормативно-правовых документов. Проведена апробация предложенного алгоритма, в рамках которой выявлен ряд закономерностей нормотворческой динамики в России на общеэкономическом и отраслевом уровнях, верифицирован феномен наследования отраслевых приоритетов развития российской нормативной базы, известный как эффект колеи (*path dependence*) в нормотворчестве.

В третьей главе диссертационного исследования «Эмпирический анализ экономических факторов нормотворческой активности в России» определены статистические взаимосвязи между показателями нормотворческой активности различных субъектов нормотворческой инициативы, с использованием эконометрических методов анализа статистической информации проведена оценка эмпирических спецификаций предложенной вариации теоретической модели нормотворческой активности органов государственной власти на уровне отраслей народного хозяйства, выявлены экономические факторы нормотворческой активности в России.

Объем диссертации: 138 страниц, 21 таблица, 22 рисунка.

Апробация результатов исследования. По теме диссертации автором опубликовано 6 статей в рецензируемых научных журналах (в т.ч. в журналах международной базы данных научного цитирования SCOPUS – 3 статьи, в журналах перечня ВАК – 2 статьи) общим объемом 6.5 п.л. (вклад автора 4.2 п.л.).

Список статей, опубликованных в журналах международной базы данных научного цитирования SCOPUS:

Павлов П.Н. Экономические факторы нормотворческой активности в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. – №2. – С. 39-70 (1.2 п.л.);

Павлов П.Н. Влияние регуляторной жесткости нормативно-правовой базы на динамику бедности в регионах России // Вопросы экономики. – 2020. – №. 12. – С. 62-79 (1.2 п.л.);

Дробышевский С.М., Идрисов Г.И., Каукин А.С., Павлов П.Н., Синельников-Мурылев С.Г. Декомпозиция темпов роста российской экономики в 2007—2017 гг. и прогноз на 2018—2020 гг. // Вопросы экономики. 2018. – №9. – С.5-31 (0.3 п.л. / 1.5 п.л.).

Список статей, опубликованных в журналах перечня ВАК:

Павлов П.Н. Экономические и политико-экономические факторы регуляторной активности в России: анализ в разрезе субъектов нормотворческой инициативы // Общественные науки и современность. 2019. – №6. – С.74-90 (1 п.л.).

Павлов П.Н. Методика исследования особенностей нормотворческой деятельности органов государственной власти // Экономические науки. 2010. – №7(68). – С. 42-45 (0.2 п.л.).

Статьи в других рецензируемых научных журналах:

Drobyshevsky S., Idrisov G., Kaukin A., Pavlov P., Sinelnikov-Murylev S. Decomposition of growth rates for the Russian economy // Russian Journal of Economics. 2018. No. 4. Pp. 305–327 (0.3 п.л. / 1.4 п.л.).



/ Павлов П.Н.